

评析美国国际贸易法院对吉林制药公司 散装阿司匹林反倾销司法审查案

韩晓莹 龚柏华

摘 要: 本文涉及美国商务部指控来自中国散装阿司匹林倾销案中,美国商务部向海关做出的清算指令是否合法问题。本文分析了美国国际贸易法院对此案的司法审查。依据法院的判决报告,分析了司法审查的标准、司法管辖权问题、商务部指令的合法性以及救济方式的合理性等问题。本案表明了法院判决对美国行政机关(如商务部)的效力问题,对我国反倾销司法审查有一定的参考价值,同时为我国出口企业对美国反倾销裁决提出司法审查提供了一个值得借鉴的先案。

关键词: 反倾销;清算指令;司法审查;阿司匹林

中图分类号: F 744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2004)06-0049-05

2004年6月29日,美国国际贸易法院就吉林恒和制药有限公司和吉林制药(美国)有限公司(以下简称“吉林制药”,原告)诉美国一案做出判决,支持了原告的诉讼请求。此前,美国商务部向美国海关和边境保护署下达清算指令对吉林制药出口到美国的散装阿司匹林征收反倾销税,原告对这一指令的合法性提出了质疑,向美国国际贸易法院提起诉讼。本文以美国国际贸易法院就此案作出判决的案例报告为基础,对该案涉及的事实问题和法律问题进行分析,以便我国有关方面从中得到一些借鉴或启发。

一、基本案情

该案源于美国商务部对从中国进口的散装阿司匹林实施反倾销措施。2000年5月25日,美国商务部对从中国进口的散装阿司匹林的反倾销调查做出终裁,并于2000年7月11日下达征收反倾销税的命令。这项裁决和命令涉及大量的中国生产商和美国进口商,其中包括吉林制药。吉林制药对该终裁和命令提出申诉,该案同2001年的Rhodia公司诉美国一案(简称Rhodia案I)合并审理。Rhodia案I中法院要求美国商务部重新审查终裁决定。在重新审查过程中,美国商务部认定吉林制药的倾销幅度极小,可以忽略不计,因此排除对吉林制药的反倾销措施。在2002年的Rhodia公司诉美国案(Rhodia案II)中,法院支持了商务部的这一决定。2002年9月30日,商务部依据Rhodia案II中法院的判决,发布了“Timken”通知,通知法院的判决和停止清算。

此外,在两个Rhodia案的审理过程中,吉林制药参加了散装阿司匹林反倾销调查的两

次行政复议。这两次复审的结果直到 Rhodia 案 II 判决之后才公布。复审中,商务部认定吉林制药的倾销幅度可以忽略不计。吉林制药起初也参加了第三次复审,但又申请撤回,因此商务部取消了对吉林制药的第三次复审。

但是,2004年2月12日,商务部下发了本案所涉及的清算指令,要求海关和边境保护署对吉林制药于2002年7月1日到2002年9月29日期间进口到美国的散装阿司匹林进行清算,这段期间正是第二次复审结束到商务部发布“Timken”通知的期间。商务部指示海关以货物入境时的现金存款率进行清算,存款率却是 Rhodia 案 II 推翻的反倾销终裁和反倾销税命令中确定的比率。

由此,吉林制药向美国国际贸易法院起诉,并提出动议请求宣告性的法律救济。而被告美国商务部声称法院对此争议缺乏管辖权,认为商务部的行政行为是合法的,原告寻求衡平法上的救济是不恰当的,请求法院驳回原告的动议。

二、法院分析

法院首先阐述了法院对行政行为进行司法审查的依据和标准。依据美国法典第28章第1581(i)节的规定,美国国际贸易法院对产生于《行政程序法案》的争议享有管辖权,本案质疑商务部的清算指令正属此类。《行政程序法案》规定如果行政行为是“任意的、反复的、滥用自由裁量权或存在其他违法情形”,法院有权撤销这项行政行为。法院还进一步阐明,商务部的清算指令不包括任何法律解释问题,也不受任何正式听证的约束,它既不是通知也不是行政指导性程序。指令只对其发布的当事人——原告具有约束力。因此,国会并没有给予商务部的清算指令以法律的效力。它属于法院司法审查的范围。

本案中法院紧紧围绕这一标准对商务部的清算指令的合法性和合理性做了全面分析。法院综合考虑了被告基于案件的性质请求驳回原告的抗辩,从3个方面对本案做了详细的分析:争议事项的管辖权问题;美国商务部的行为是否合法的问题;以及原告的救济方式的合理性问题。下文详细论述这3个问题。

1. 争议事项的管辖权 被告基于两点理由提出了管辖权的质疑。第一,原告应该根据美国法典第28章第1581(c)节提起诉讼,而不是美国法典第28章第1581(i)节;第二,被告认为商务部在发布 Rhodia 案 II 判决的通知时,原告没有依据第1581(c)节提出质疑,从而丧失了提起本案诉讼的权利。

法院依次反驳了这两点理由。首先,被告声称,只有不存在其他管辖权以提供充分救济的情况下,法院才能依据美国法典第28章第1581(i)节享有剩余管辖权。被告还声称原告本应该依据美国法典第28章第1581(c)节提起诉讼质疑商务部的决定,以明确 Rhodia 案 II 判决的适用效力,因为该节规定法院对产生于反倾销税命令和审查的纠纷享有管辖权。然而,法院认为,联邦巡回上诉法院最近曾断定法院依据美国法典第28章第1581(i)节享有管辖权是恰当的。在 Consol. Bearings Co. 诉美国一案中,上诉法院提到“对美国商务部的清算指令提起诉讼不是质疑其最终决定,而是质疑对最终决定的‘行政执行’。因此,原告是对商务部执行最终决定的方式提出质疑。第1581(i)节赋予了法院对此种纠纷的管辖权”。其次,被告声称在2002年9月30日商务部公布 Rhodia 案 II 的判决时,原告并没有对商务部的通知提出质疑,所以应该剥夺法院对原告的管辖权,因为原告应该能从通知中得知商

务部只想将 Rhodia 案 II 的判决适用于 2002 年 9 月 29 日及其以后入境的阿司匹林。被告还声称,原告本有机会依据美国法典第 19 章第 1581(c) 节对这项通知提出质疑,由于原告在通知公布之际放弃了质疑权,所以此时原告已没有权利依据第 28 章第 1581(c) 节再提起诉讼。当时,如果原告及时对通知提起诉讼,依第 1581(c) 节的审查可行,那么现在依第 1581(i) 节的审查也就没有必要了。

法院则认为商务部的这些抗辩不具有说服力。Timken 通知并没有充分说明商务部将 Rhodia 案 II 的判决的效力局限于将来,因此原告并没有机会依美国法典第 28 章第 1581(c) 节对通知提起质疑。Timken 通知在相关部分讲到,“如果没有人对法院的判决提出上诉,或者提出上诉但被联邦巡回上诉法院驳回,商务部将指令海关对 2002 年 9 月 30 日生效的商品进行清算”。此叙述似乎仅仅说明只有不存在上诉或者上诉被驳回时,商务部才会指令海关对 2002 年 9 月 30 日生效的商品进行清算,但并没有说明在 9 月 30 日之前进口但尚未清算的商品与 9 月 30 日或之后进口的商品,进行不同的清算。

此外,即使 Timken 通知能够充分并提前通知原告商务部适用 Rhodia 案 II 的决定,这也不足以表明原告能够依据美国法典第 28 章 1581(c) 节提出质疑。美国法典第 28 章 1581(c) 节授予法院管辖由第 19 章第 1516a(a) 节产生的诉讼,由此规定了法院有权审查依据第 19 章第 1516a(a)(2)(B) 节做出的征收反倾销税和反补贴税的决定。但第 1516a(a)(2)(B) 节并没有规定可以对商务部公布的通知进行司法审查,也不能表明可以对随后适用 Rhodia 案 II 的决定进行审查。

此外,商务部公布适用 Rhodia 案 II 的通知并没有包含可纳入第 19 章第 1516a 节范围内的决定,使其可以接受司法审查。因此,法院管辖原告质疑商务部的清算指令,符合美国法典第 28 章第 1581(i) 节的规定。

2. 商务部行为的合法性 在确定享有管辖权后,法院接着分析了商务部在签发清算指令过程中的行为是否是“任意的、反复的、滥用自由裁量权或存在其他违法情形”。

被告辩称清算指令符合法律规定,因为依据美国法典第 19 章第 1516a(c)(1) 节和第 1516a(e) 节允许通过现金存款率进行清算。被告认为美国法典第 19 章第 1516a(c)(1) 节允许商务部依据 Rhodia 案 II 的判决,对 2002 年 9 月 29 日或之前进口的但在公布通知之日尚未清算的商品进行清算。被告还辩称如果原告认为该日之前的进口不应该如此清算,本应该在 Rhodia 案 II 开始之初就提出异议,或者对 Timken 通知提出质疑。

法院认为,如果此案的清算发生在两个 Rhodia 案尚未审结之时,那么被告的抗辩就更具有说服力。在两案尚未审结之时的清算虽使原告丧失了依据第 1581(c) 节提起诉讼的权利,但原告仍可以依据第 1581(i) 节提起诉讼。此外,如果不存在禁令,很明显商务部可以依据自己的决定对进口产品进行清算,直至法院做出相反的判决。然而,在两案未审结之时,商务部并没有对从吉林制药进口的阿司匹林进行清算。即使如此,商务部仍然辩称 2002 年 7 月 1 日至 2002 年 9 月 29 日之间的所有进口产品应该以现金存款率的方式进行清算。商务部列举了许多案例来支持这一观点。商务部称,在不存在禁令的情形下,美国法典第 19 章第 1516(c)(1) 节和第 1516a(e) 节允许商务部对其发布通知之时尚未清算的产品以现金存款率进行清算,而不是依据法院的相反判决。法院发现商务部列举的案例 *Laclede Steel Co. v. United States* 的事实与本案事实相似。但细细研读 *Laclede* 案就可以发现,商务部引用的该案与本案中原告的主张不相矛盾。*Laclede* 公司案认定了原告的倾销幅度低于商务部起先

的反倾销税决定。在案件尚未审结之时,原告参与了行政复议,但法院做出判决后原告就立即撤回了行政复议的请求。后来原告发现商务部对行政复议期间、法院判决之前进口的产品仍然以较高的倾销幅度进行清算,于是向法院申请禁令。法院溯及既往地支持了原告禁令救济的请求,禁止商务部以更高的倾销幅度对在行政复议期间、但在法院判决之前的进口产品进行清算。联邦巡回上诉法院认为《行政程序法案》为质疑商务部的清算决定提供了救济理由,《行政程序法案》确立了审查标准——行政机构的任何行为应该“符合法律规定”。^①如果政府机构的决定与成文法规或者法院具有约束力的判决相冲突,那么其决定就不符合法律规定。Rhodia案Ⅱ的判决是终局的,最终决定了吉林制药向美国出口的散装阿司匹林是否应包括在反倾销税令之内;其判决一旦最终生效,就对美国商务部产生约束力。因此,法院认为本案争议的清算法令不符合法律的规定。本案中,法院所面对的不仅是与商务部决定相反的法院判决,而且该判决是终局的,且与吉林制药的出口产品有关。此外,由于可以依据《行政程序法案》预见到会发生这种诉讼,法院就没有必要只考察美国法典第19章第1516a(c)(2)节来寻求救济。虽然禁令这种救济方式能够补偿原告的损失,但《行政程序法案》并没有把救济方式局限于这一种。于是现在唯一存在的问题是,在本案情形下何种救济方式是适当的。

3. 救济方式的合理性 最后,法院对救济方式的合理性做了分析。法院认为,宣告性法律救济方式是达到与Laclede案相同结果的简单和有效的方式;对原告出口产品的清算应该依据法院的最终判决。依据《宣告判决法案》^②的规定,法院支持宣告性判决的唯一前提条件是存在事实上的争议。本案中,清算指令规定的时间内,吉林制药确实有产品出口到美国,因此很明显存在事实上的争议。此外,即使存在诸如禁令等其他救济方式,也不能禁止依据《宣告判决法案》获得救济。最后,本案是根据美国法典第28章第1581(i)节提起的诉讼,而非第28章第1581(c)节中所指的第1516节的诉讼,因此美国法典第19章第1516a(c)(2)节并没有限制法院的救济方式。

三、法院判决

综合上述分析,最后法院判决认为:宣告性判决在法院的权力范围之内,而且是解决本案的简单和有效的方式;美国商务部的清算指令不符合法律规定,商务部应该依据Rhodia案Ⅱ中的判决发布清算指令。由此,法院支持原告申请宣告救济的诉讼请求。

四、简要评析

本案是美国反倾销措施实施过程中重要的司法审查案件。美国国际贸易法院的判决明确分析了司法审查中的法院最终判决与行政机关决定的关系。

在美国反倾销程序中,负责司法审查任务的法院有3级:美国国际贸易法院,联邦巡回上诉法院和美国最高法院。美国国际贸易法院原名为海关法院,设在纽约。该法院负责受理涉案当事人对反倾销行政裁决不服而提起的司法审查的请求。国际贸易法院仅就行政裁决是否有足够证据支持、或有否非法行为进行审查和判决,不重新审查反倾销事实。联邦巡回上诉法院旧名为海关与专利上诉法院,由3~5名法官组成审判小组,有权对国际贸

易法院的判决进行审查。联邦巡回上诉法院的判决为上诉二审判决,能够确认国际贸易法院的判决或推翻其判决而发回重审。从理论上讲,当事人如果不服联邦巡回上诉法院的判决,可向最高法院上诉。但在实际中这种情况非常少见。

依据美国法典第28章第1581节的规定,美国国际贸易法院对以美国及其机构、官员为被告的民事案件享有专有的管辖权。《1930年关税法案》^③具体列举了在反补贴和反倾销方面司法审查的范围。该节在“可审查的决定”项中规定,以下决定在联邦公报公布之日起30日内,利害关系人不服决定的可以向国际贸易法院提起诉讼:

- (1) 行政机关或委员会做出的肯定性的终裁,包括其中否定性的部分;
- (2) 行政机关或委员会做出的否定性的终裁,包括其中对部分公司或产品做出的肯定性的终裁;
- (3) 除第(1)段外,行政机关或委员会依据第1675节做出的其他终裁;
- (4) 行政机关做出的中止反倾销或反补贴调查的决定;
- (5) 委员会做出的关于损害的决定;
- (6) 行政机关做出的某商品是否在反倾销或反补贴裁决范围之内的决定;
- (7) 依据本法其他条款规定的行政机关或委员会做出的其他决定。

审查的标准包括这些裁决或裁定是否为“武断的、反复的、滥用自由裁量权的或违反法律的”;这些裁决的做出是否有“大量的证据和案卷支持”,其他方面是否存在违法行为等。在依据这一标准进行审查决定后,法院可以依据法律和衡平法的规定,给予当事人以各种方式的救济。依据美国法典第28章第2643(c)(1)节的规定,这些救济包括宣告性的救济、重审命令、禁令和训令等。本案中法院对何种救济手段是合适的做了非常具体的分析,根据分析可以得知,在确定救济方式时,法院主要依据案情和当事人的请求,而在禁令或宣告性救济之间不存在任何限制。

美国的司法审查制度非常完善,特别是在反倾销、反补贴等贸易救济案件中,司法审查显得极为重要,也是国际贸易救济法律制度发展的重要依据,其立法经验值得我们借鉴。另一方面,在反倾销诉讼中,即使商务部已做出肯定性终裁或下达清算指令,司法审查仍然可以作为有效的抗辩手段,因此涉案出口企业不应轻易放弃。

(作者单位:复旦大学)



注释:

- ① 见美国法典第5章第706(2)(A)节。
- ② 见美国法典第28章第2201节。
- ③ 见美国法典第19章第1516a节。